

Warszawa, 2 lutego 2018 r.

BAS-214/18

Pan Minister
Dariusz Salamóńczyk
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu

W związku z zamówieniem Pana Ministra, w załączeniu pozwalam sobie przesłać opinię dotyczącą dopuszczalności ewentualnie braku dopuszczalności wycofania poparcia dla sędziego – kandydata zgłoszonego do Krajowej Rady Sądownictwa przez grupę co najmniej 25 sędziów albo grupę co najmniej 2000 obywateli (art. 11 a ust. 2 ustawy o KRS).

Opinię sporządził dr hab. Marek Dobrowolski z Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II.



Wojciech Arndt
Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

OPINIA ZEWNĘTRZNA

\

Dr hab. Marek Dobrowolski

Katedra Prawa Konstytucyjnego KUL

BAS-214/18

Warszawa, 2 lutego 2018 r.

Opinia prawna dotycząca dopuszczalności ewentualnie braku dopuszczalności wycofania poparcia dla sędziego – kandydata zgłoszonego do Krajowej Rady Sądownictwa przez grupę co najmniej 25 sędziów albo grupę co najmniej 2000 obywateli (art. 11 a ust. 2 ustawy o KRS)

1. Zgodnie z art. 11a ust. 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, dalej ustawa o KRS (tj. Dz.U. z 2016 r., poz. 976 ze zm.) podmiotami uprawnionymi do zgłoszenia kandydata na członka Krajowej Rady Sądownictwa są:

1) grupa co najmniej dwóch tysięcy obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, którzy ukończyli osiemnaście lat, mają pełną zdolność do czynności prawnych i korzystają z pełni praw publicznych; 2) grupa co najmniej dwudziestu pięciu sędziów, z wyłączeniem sędziów w stanie spoczynku. Kandydata na członka Rady zgłasza się Marszałkowi Sejmu (ust. 4). Ustawa o KRS określa przesłanki odmowy przyjęcia ww. zgłoszenia. Są nimi: a) brak informacji dotyczących kandydata; jego dorobku orzeczniczego, kultury urzędowania, oraz informacji ujawnionych podczas wizytacji i lustracji (ust. 6 i 7), b) stwierdzenie przez Państwową Komisję Wyborczą braku wymaganej liczby podpisów wymaganych do skutecznego zgłoszenia kandydatury (art. 11b ust. 4 i 5). Zgłoszenia kandydatów Marszałek Sejmu niezwłocznie

przekazuje posłom i podaje do publicznej wiadomości (art. 11c).

Ustawa o KRS wprost nie reguluje natomiast sytuacji w której osoba popierająca daną kandydaturę składa oświadczenie o wycofaniu swojego poparcia. W takim stanie dopuszczalne byłoby zastosowanie przez Marszałka Sejmu art. 11b ust. 3 ustawy, zgodnie z którym „w przypadku wątpliwości, co do prawidłowości złożenia wymaganej liczby podpisów Marszałek Sejmu, w terminie trzech dni od dnia otrzymania zgłoszenia, zwraca się na piśmie do Państwowej Komisji Wyborczej o stwierdzenie, czy złożono wymaganą liczbę podpisów”. Złożenie przez osobę popierającą kandydaturę sędziego ww. oświadczenia przy braku przepisów wprost odnoszących się do takiej sytuacji może zostać bowiem zakwalifikowane jako powodujące „wątpliwości co do prawidłowości złożenia wymaganej liczby podpisów”. Tyle tylko, że ustalenie to nie rozwiązuje istoty problemu (przesuwa go jedynie na inny organ), poza wszystkim zaś w momencie sporządzania niniejszej opinii upłynął już trzydniowy termin do złożenia przez Marszałka Sejmu wniosku do Państwowej Komisji Wyborczej w tej sprawie.

2. Wymóg uzyskania poparcia określonej liczby osób dla skutecznego wykonania uprawnienia jest rozwiązaniem znanym w polskim systemie prawa. Jednak nie ma w nim jednolitego sposobu kształtowania przedmiotowej kwestii (wycofania poparcia). Dominującym rozwiązaniem jest umieszczanie w ustawie przepisu, który *expressis verbis* ustanawia nieskuteczność/bezskuteczność lub odpowiednio brak skutków prawnych wycofania poparcia (zob. art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, dalej ustawa o inicjatywie obywatelskiej; Dz.U. Nr 688 ze zm.; art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, tj. Dz.U. z 2016 r., poz. 400; także np. art. 209 §1, art. 303 § 2, art. 427 § 2 Kodeksu wyborczego, tj. Dz.U. z 2017 r., poz. 15). Jednakże już w ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (tj. Dz.U. z 2015 r., poz. 318) brak jest analogicznego rozwiązania. Jednocześnie ustawa ta zawiera zasadę zgodnie z którą wątpliwości, co do liczby podpisów popierających wnioski do Sejmu o zarządzenie referendum rozstrzyga na wniosek Marszałek Sejmu Państwowa Komisja Wyborcza (art. 63 ust. 5). Jeżeli liczba prawidłowo złożonych podpisów jest mniejsza niż ustawowo wymagana, Marszałek Sejmu postanowieniem wyznacza termin 14 dni na uzupełnienie brakującej liczby podpisów (ust. 6). Z kolei ustawa o inicjatywie obywatelskiej, która

zawiera rozwiązanie o weryfikacji podpisów „w wypadku uzasadnionych wątpliwości” przez Państwową Komisję Wyborczą na wniosek Marszałka Sejmu (art. 12 ust.1) nie dopuszcza „uzupełniania brakujących podpisów”. Jeśli bowiem „liczba podpisów popierających projekt okaże się mniejsza niż ustawowo wymagana, Marszałek Sejmu odmawia nadania biegu projektowi ustawy” (ust. 2).

Takie zestawienie obowiązujących rozwiązań umożliwia postawienie hipotezy o istnieniu swego rodzaju dwóch „modeli” regulacji powyższych zagadnień. Zgodnie z pierwszym, jeśli ustawa zawiera zakaz skutecznego wycofania poparcia, to jednocześnie uniemożliwia uzupełnianie brakujących podpisów (ustawa o inicjatywie obywatelskiej, ustawa o referendum lokalnym, Kodeks wyborczy). Zgodnie z drugim, jeśli ustawa nie zawiera przepisu ustanawiającego ww. zakaz, to dopuszcza uzupełnianie brakującego poparcia (ustawa o referendum ogólnokrajowym), a zagadnienie skuteczności prawnej wycofania pozostaje w tym „modelu”, formalnie rzecz ujmując, kwestią otwartą (choć w przypadku wniosku co najmniej 500 tys. obywateli o zarządzenie referendum kwestia wycofania poparcia wydaje się, ze względów praktycznych, niemożliwą do zrealizowania).

Ustawa o KRS zawiera zasady weryfikacji podpisów popierających zgłoszenie kandydata na członka KRS i nie przewiduje możliwości uzupełniania brakujących podpisów (zgodnie z art. 11b ust. 5; jeżeli liczba prawidłowo złożonych podpisów przez obywateli popierających zgłoszenie jest mniejsza niż wymagana, Marszałek Sejmu odmawia przyjęcia zgłoszenia). W zakresie powyższych rozwiązań ustawa o KRS wpisuje się więc w pierwszy „model” regulacji, zaś w zakresie dopuszczalności wycofania poparcia „w model” drugi.

3. Jedyne bezdyskusyjny przypadek dopuszczalności wycofania poparcia w systemie polskiego prawa zachodzi w ramach instytucji wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez posłów. Takie rozwiązanie ma jednak silne zakotwiczenie w przepisach konstytucji. Zgodnie z art. 119 ust. 4 Konstytucji RP wnioskodawca może wycofać projekt ustawy w toku postępowania ustawodawczego w Sejmie do czasu zakończenia drugiego czytania projektu ustawy. W doktrynie prawa konstytucyjnego panuje zgodność, iż wycofanie poselskiego projektu ustawy następuje na skutek „zmniejszenia się liczby popierających go pierwotnie posłów” (zob. A. Szymt, Nowe elementy konstytucyjne i regulaminowe postępowania ustawodawczego, Przegląd Sejmowy 1998, nr 3, s. 45; M. Kudej, Postępowanie

ustawodawcze w Sejmie RP, Warszawa 2002, s. 20; L. Garlicki, Komentarz do art. 119 Konstytucji RP, w: L. Garlicki (red.), Konstytucja RP. Komentarz, Warszawa 2001, t. 2, s. 11; P. Chybalski, Komentarz do art. 119 Konstytucji RP, w: M. Safian, L. Bosek, Konstytucja RP. Komentarz, Warszawa 2016, t. II, s. 495). Taki przypadek wycofania poselskiego projektu ustawy wprost przewiduje Regulamin Sejmu (zgodnie z art. 36 ust. 3 „Projekt poselski uważa się również za wycofany, jeżeli do czasu zakończenia drugiego czytania, na skutek cofnięcia poparcia, projekt popiera mniej niż 15 posłów spośród tych, którzy podpisali projekt przed jego wniesieniem”).

Instytucja wycofania projektu ustawy do czasu zakończenia drugiego czytania projektu ustawy ma swoje głębokie uzasadnienie merytoryczne; z zasady znajduje ona zastosowanie w sytuacji, gdy projekt ustawy zostanie przekształcony podczas prac sejmowych w taki sposób, iż nie będzie on odpowiadał intencji wnioskodawcy (Tak, B. Banaszak, Komentarza do Konstytucji RP, Warszawa 2009, s. 607).

Tak więc wycofanie poparcia projektu ustawy ma podstawę konstytucyjną i uzasadnienie merytoryczne. Ponadto zarówno wykonanie poselskiej inicjatywy ustawodawczej, jak i jej wycofanie na skutek zmniejszenia się liczby posłów poniżej minimalnej liczby wymaganej do jej podtrzymywania następuje niejako wewnątrz organu rozstrzygającego (Sejmu) i jest elementem bieżącego („normalnego”) jego funkcjonowania.

Powyższe ustalenia pozwalają na postawienie tezy, iż doszukiwanie się jakiegokolwiek analogii między wycofaniem poparcia dla poselskiego projektu ustawy oraz dla zgłoszenia sędziego jako kandydata na członka KRS nie znajduje uzasadnienia.

4. Ustawa o KRS ustanawia dwa zbiorowe podmioty uprawnione do zgłoszenia kandydata na członka Krajowej Rady Sądownictwa. Są to podmioty równorzędne (każdy z nich może dokonać zgłoszenia). Podmioty te muszą być traktowane w ten sam sposób. Taką tezę potwierdza treści przywoływanego już powyżej art. 11b ust. 5 zgodnie z którą Marszałek Sejmu odmawia przyjęcia zgłoszenia, jeśli „okaże się, że liczba prawidłowo złożonych podpisów przez obywateli popierających zgłoszenie jest mniejsza niż wymagana”. Formuła „liczba prawidłowo złożonych podpisów przez obywateli popierających zgłoszenie” musi być odnoszona zarówno do podpisów złożonych przez obywateli będących sędziami, jak i innych, nie będących sędziami. W konsekwencji dopuszczalność skutecznego

wycofania poparcia przez sędziego musiałaby oznaczać, taką samą skuteczność wycofania poparcia przez obywateli nie będących sędziami. O ile więc skuteczne wycofanie poparcia przez sędziego nie nastęczałoby większych trudności technicznych w jego przeprowadzeniu, o tyle wycofanie poparcia przez innych niż sędziowie obywatele mogłoby rodzić pewne problemy. Jeszcze większym wyzwaniem mogłaby być próba wyeliminowania z list zawierających podpisy, tych których autorzy wycofali poparcie w przypadku wniosku grupy 500 tys. obywateli wnioskujących do Sejmu o zarządzenie referendum (zgodnie z poczynionymi ustaleniami rozwiązanie zawarte w ustawie o KRS powinno być traktowane w ten sam sposób jak to ukształtowane w ustawie o referendum ogólnokrajowym).

Jednocześnie takie postępowanie (dopuszczalność skutecznego wycofania poparcia) pozostawałoby w sprzeczności z dominującą w polskim systemie prawa zasadą ostateczności poparcia udzielanego przez obywateli. Dopuszczenie do możliwości zmiany tego typu obywatelskich decyzji nie znajduje także uzasadnienia merytorycznego; trudno zakładać bowiem, iż popierany kandydat w ciągu tak krótkiego okresu czas (kilku dni) zmienił się na tyle, że uzasadnione byłoby wycofywanie udzielonego mu wcześniej poparcia. W końcu, nie bez znaczenia jest także i to, że ostateczność decyzji obywateli wyrażających poparcie dla danego kandydata (wniosku o referendum) pozwala przyjmować, iż są one podejmowane w sposób odpowiedzialny (z rozmysłem, po dostatecznym poznaniu kandydata, odpowiednio po zapoznaniu się z wnioskowanym przedmiotem referendum), co stanowi podstawę niezakłóconego postępowania na dalszych etapach procedury.

5. W konkluzji, stwierdzić należy, iż ustawa o KRS w zakresie będącym przedmiotem niniejszej analizy zawiera lukę prawną (podobnie jak i ustawa o referendum ogólnokrajowym), która *de lege ferenda* wymaga wypełnienia przepisem wyrażającym ostateczność udzielanego poparcia w zgłoszeniu sędziego kandydata na członka KRS (odpowiednio poparcia obywatelskiego wniosku o zarządzenie referendum ogólnokrajowego). Jednocześnie luka ta może zostać wypełniona w drodze zastosowania wykładni systemowej. Jej zastosowanie prowadzi do wniosku o ostatecznym charakterze zgłoszenia sędziego kandydata na członka KRS, a co za tym idzie uznania, iż oświadczenie o wycofaniu poparcia jest bezskuteczne.

